

「橡皮圖章」如何轉變為「河東獅吼」？ ——立法院在臺灣民主化過程中角色轉變 之探究(1950-2000)*

廖達琪

中山大學政治學研究所教授兼所長

威權政體中的議會通常被描繪成「橡皮圖章」，這是表示，議會只有象徵性的意象，並沒有實質監督的功能。但如果威權政體正經歷民主演化的過程，體系中的議會功能也會相應變化，而且轉變的方向理論上一定是從非常弱到強，其強度也許不會如美國國會般的有實質政策制定的效果，但某種程度，如「河東獅吼」般的監督及震攝作用，應該會出現。問題的關鍵是：這種轉變過程是如何產生及發展的？這也是本文主要的關切。

本文試圖從一個辯證的角度，解析議會與民主化之間的關係。更具體一點的說，辯證的關係是指兩者間的包含、矛盾與質量互變。也就是議會的存在，雖是民主改革的種子，但是議會並不能因此而單獨帶動起民主改革的波濤；相對的，議會較強勢的出現，也不僅是民主化的效果。議會與民主化之間，有一個很長程質量互相牽引的積累變化過程。

這個過程或可進一步做這樣的解析：議會角色變遷和政治系統的民主化是互相呼應的，但這種呼應的建構發展，必須透過制度的安排及個人的力量；也就是一方面政治系統的制度安排至少賦予議會能實踐民主功能的基礎；而另一方面，來自議會內外部各方人士的努力推動追求民主，才能使這樣的制度安排，發揮效果，讓議會能實踐它被賦予的功能。

基於以上的理論預設，本文試圖以台灣的立法院為個案，運用系統化蒐集立法院公報所登錄、及相關報刊媒體所刊載有關「民主」的議題，在過去五十年發展演變的質量情形(1950-2000)，並輔以相關文獻的分析，來探討檢證立法院的角色變遷與台灣民主化的關係。

關鍵詞：民主化，台灣，立法院，橡皮圖章，議會

* 本文要特別感謝國科會對「立法院與台灣地區民主化」研究計畫的三年持續補助，以及王英獎助理協助資料的蒐集與整理。

收稿日期：93年1月6日；接受刊登日期：93年10月6日

壹、前言

威權政體中的議會通常被描繪成「橡皮圖章」，這表示，議會只有象徵性的意義，並沒有實質監督的功能。(Mezey, Michael L., 1985: 733-772) 但如果權威政體正經歷民主演化的過程，體系中的議會功能也會相應變化，而且轉變的方向理論上一定是從非常弱到強，其強度也許不會如美國國會般有實質政策制定的效果，但某種程度，如「河東獅吼」般的監督及震懾作用，¹ 應該會出現。問題的關鍵是：這種轉變過程是如何產出及發展的？

既有的文獻，特別是自 1990 年代以降，對這個問題確實有所關懷。² 最早的相關文獻或為 Rundquist 的「立法機構：民主改革的種子」(1991)，他認為只要在一個立憲國家中，立法機構建置存在，它就有機會或潛能成為體系內推動民主改革的力量，但 Rundquist 並沒有清楚說明這個過程會如何發生。

Ilonszki 研究匈牙利國會在體系民主化過程中的角色，指出議會在這轉變過程中，應有兩種角色要扮演，一種是提倡者 (initiator)，另一是鞏固者 (consolidator)。她同時假設隨著體系民主化的發展，議會角色應是從前者轉換成後者。但在實證檢驗了匈牙利的個案後，她得到完全不同的結論。匈牙利的國會 (共產黨最後主政下的) 既沒有能成為關鍵民主改革的議題提倡者，也沒能成為強化匈牙利民主體質的鞏固者，它仍然在匈牙利民主發展及鞏固過程中尋找它的角色定位 (Ilonszki, 1994: 216-276)。

1 民主國家立法機構的功能是依照憲政設計而定，但最起碼的都應具備所謂表演場 (arena) 的功能，讓議員在此盡情發揮演出 (或像一個咆哮的獅子)。所以這裡對新興民主國家的立法機構也就採取這一較保守的觀點。關於立法機構在不同憲政體制中的功能，參見 Polsby, Nelson W., 1975: 212-289.

2 自 1990 年以降，國際政治學會 (The International Political Science Association, IPSA) 的立法專家研究委員會 (The Research Committee of Legislative Specialists, RCLS) 就持續關注這個議題，陸續出版了一些相關的論文集，他們是 Longley, Lawrence D. (ed.), 1994; Longley, Lawrence D., and Drago Zajc (eds.), 1998a; Longley, L.D., Attila Agh., and D. Zajc (eds.), 1999.

Longley (1996; 1998; 1999) 則持續嘗試提出關於政體轉變中立法機構角色的理論架構及研究議題，(Longley, L. D., 1996: 22-44; Longley & Zajc (eds.), 1998b: 3-25; Longley & Taylor M. Hoffman, 1999: 135-182) 他提出三種角色區分來捕捉議會在民主發展不同階段中的可能功能：

「剛開始，許多議會繼承其傳統『橡皮圖章』的角色，通常是被一獨大政黨，國家菁英，或其他主控權勢所掌握，但當民主化較生根，這樣的議會就會成爲一種『變革機構』(transformational institutions)，提供發生民主變遷的場域，而議會也在這過程中因爲深刻參與，同樣被改變。其後，這些議會會演化成爲建置較穩定、較自主的立法機構，形成較規制性的政治攻防，近似於一般發展已較成熟政體的情形。」(1998: 5)

以上 Longley 對民主化過程中議會可能角色的區分，讀來或會產生以下的問題：首先民主化如何能「生根」，如果議會在政體民主化前或初期，通常只能扮演「橡皮圖章」的角色？然後一個「橡皮圖章」又如何轉變成「變革機構」？最後任何種類的憲政民主體制中的議會都能達到「自主性」這一標準嗎？³ 整體看來，Longley 對民主化中國會可能扮演角色的描繪，還是偏於靜態。

無論如何，Longley 後來的研究 (1999) 並沒有依從他自己對國會在政體變遷中的角色設定。他嘗試著聚焦於國會成員及領袖，並把他們視爲改革的代理人 (agents) (1999: 135-182)。從對美國眾院的制度變遷經驗研討中，Longley 歸結指出：「新興民主國家中，議會目標功能的戲劇性變遷應也同樣是出於議員甄補過程的改變，以及因此引進新議員的經驗背景與過去的有差異所致。」(1999: 171)

綜合而言，國會或立法機構在政體變遷過程中，一定扮演著某些角色。過去一些相關的研究 (Liao, 1994; Alda & Nieto, 1994; Olson, 1998; Zajc, 1999)，共同指向議會在民主化政體中的角色應是「同時影響和被影響」(Olson, 1998: 847)，而這些議會「也同時是他們所生存的政治體系在廣泛的

3 如英國內閣制的國會與行政內閣強調的是權力的融合 (fusion of power)，尤其再加上兩黨體系，黨紀嚴明下，很難論斷「國會」的自主性。

民主轉變中的被創造物及主要參與者」。(Olson, 1998: 847)

既是如此，需要進一步被討論的問題則為：到底議會在政體民主變遷過程中的各種可能角色為何？我們可以有更恰當的比喻來傳達這些角色動態特質的意涵嗎？再者，既然個別議員或議會領袖能成為變遷的代理人，我們如何將這些個別性角色融入立法機構整體的角色扮演，以便更細緻的解析變遷的過程？最後，我們如何能更透徹的呈現說明議會與政體民主化過程互相牽引的動態關係？

本文試圖回答以上這些問題。第貳節會先提出一個理論架構及預設來回應以上的問題。第參節介紹本文的案例——台灣的立法院，第肆節則以立法院來檢視前面提出的理論預設。最後一節為研究發現檢討及結論。

貳、理論架構及預設

爲了要能呈現議會相關角色的動態面，而不只是如「橡皮圖章」這樣靜態的描繪，本節先提出三項隱喻來試圖掌握議會在民主化過程中可能扮演的角色。然後，本節亦會賦予「民主化」較清楚的界定，因爲它似乎是一個相當長的歷程，中間會有不同的階段，而這些又緊扣著立法機構角色的轉換。本節最後會提出本文的理論預設，來開展議會角色與其所在體系民主化歷程間的動態及連鎖關係。

一、三項角色隱喻

(一)睡獅：這是假設立法機構已在一憲政體制中設定存在。法律上，它具備一般議會機關應有之功能，如規律性的審查政府預算及法律案，即使有一獨大的威權政黨能實際的掌控這個議會。如前已提及，威權政體中的議會通常被視為「橡皮圖章」，現在欲用「睡獅」的隱喻來替代「橡皮圖章」，主要希望能傳達出立法機構一旦設置存在，就有發揮力量潛能的這種意涵。即便新成立的立法機構在權威體制中，也許很長的時間看來作用不大，對政黨或政府內閣相當恭順，幾近沒有聲音，但它仍然是活著有生命力的。偶而，它還是會發出一些鼾聲或噪音，而對內閣或政黨造成一些干擾，雖然這些小小

的作為在威權強大的情境中，尚不至於一下撼動威權統治，而馬上能實質促進民主改革。對一個睡獅般的議會而言，它的問題會出在因為不夠警醒，對環境所發出的需求聲音，並不能及時反應及掌握，雖然讓獅子能夠「睡」的環境，通常也被鎮壓的較安靜及平和。

(二)醒獅：當環境開始轉變的較快速及劇烈（如噪音增大許多），睡獅樣的議會應該會被吵醒。它或會伸腰咆哮幾聲來提振自己精神。在這個階段，這種正清醒中的議會應較能回應環境中的需求及聲音，但它尚未能認清自己的角色地位，並積極追求落實它應有的功能；而這些才會直接觸動民主改革的關鍵，同時能進一步增強它自己法制所賦予的功能。

(三)吼獅：「河東獅吼」試圖意寓一個議會不僅醒過來了，還能持續的表達意見。這樣的議會不僅回應環境的改變，同時也試圖扮演改變環境的重要一份子。它所表達的意見及需求可以對政體的民主化及它自身功能的發展有一定的影響。換句話說，這樣的議會已經能夠吼出並推動民主變遷的重要主張，而這些並不一定被環境所馬上認識到，或即使環境有各種需求，但和議會意見並不全然一致，議會的嘶吼有助於在環境中設定議程。

二、民主化的意義

前述三項隱喻試圖勾勒議會在政治體系民主化過程中不同階段可能扮演的角色。但什麼是民主化，以及可能的發展階段為何，需要進一步釐清。

本文先採用 Diamond, Linz, 以及 Lipset 對民主的定義：「一個政府系統具備三項要件：開放政府各種有效能的職位給予各方個人或有組織的團體（特別是政黨），進行廣泛定期並排除武力的競爭；透過公平規律的選舉，主要社會群體不會被排除在參與政治領袖及政策選擇的範疇之外；具有一定程度的公民及政治自由。」（1988: xvi）

這三項要件實質上隱含了某種法制安排必須出現及正式化。這些法制安排不僅要賦予某一政體中人民一定的政治權力和公民權利，且是這些人民過去所未曾享有過的；同時還要能建立一套比過去更開放及公平的競逐遊戲規則。但關鍵是這些法制安排到底如何出現的？這中間應該牽涉一個長期的過程，其中與這三項要件相關的民主議題曾經被提出、辯論、推動、落實為法

制等，而原來對這三項要件有所束縛的法制安排會被修正、改革，或者是出於漸進方式，或者是出於戲劇性的轉變。(Longley & Hoffman, 1999: 135)

本文認為這樣的一個長期民主化過程或可分為四個階段。第一階段是硬性威權時期 (hard authoritarianism) (Winckler, 1984: 481)，此時期，政府通常是被一個威權政黨牢牢掌控，而在治理上遠離前述三項民主要件，也就是它不會允許廣泛的政治參與，及有效的政治競逐來爭取重要政府職位或提供不同的公共政策，它對公民權利或自由通常也採取鎮壓或限制的手段。第二階段則是所謂軟性威權時期 (soft authoritarianism) (Winckler, 1984: 481-99)，其間，原來硬性威權的政府逐漸放鬆了對前述三項民主條件的箝制，比如，這個政府或會放寬政治參與的範圍，而讓愈來愈多的社會主要群體有機會參與選舉或表達。第三階段或可稱為是快速民主化時期，這時軟性威權政府已快速的取消或修正原來對民主關鍵條件的限制，也因這些變遷，這個政體正進行較徹底的變革。第四階段則是民主鞏固期，也就是前快速民主化的政府在學習透過民主的程序——辯論、妥協、修正——來具體落實民主三項關鍵條件的細節。(Linz & Stepan, 1996: 3-15)

在這一長期民主化過程中，國會議員或曾努力提出一些民主議題，但一時之間並不易看到它們對政體改變的直接影響，甚至在硬性威權時期，這些異聲或被視為「蜀犬吠日」；但這些在國會議場表達出的民主要求，應也不能視為對民主的促進毫無助益，「民主化」是一個需要長期積累，滴水才能穿石的過程。因此，本文認為國會議員在這過程中針對權威當局所提出關於「什麼是」，「如何才能是」，「我們為何不是」民主國家的各項議題，都應該帶入考量為促進政體民主化的一項努力；所以本文特別聚焦於民主化的四階段過程中，國會對民主議題表達功能的轉變情形。

三、理論預設

(一)第一預設：在硬性威權時期，國會通常像睡獅。

這項預設主要企圖推翻傳統的刻板描述，也就是威權政體下，特別是硬性的，其國會只是「橡皮圖章」。其實如前面隱喻中所說明，國會應更近似於「睡獅」，有其生命力，甚且偶而還可發出為當局所不喜的噪音。更具體的說，

國會中應會有一小群體的議員偶而會提出一些與民主促進有關的議題，而與行政內閣當時的政策頗不相容。

理由：如同 Roundquist 指稱，議會機構一旦在憲政體制中建置就有可能發揮功能 (Roundquist, 1991: 1)。以中國大陸的人民代表大會 (National People's Congress) 為例，它是在中共的憲法中正式建置的，也擁有審查法案及預算等類似於其他現代憲政國家中議會的功能。不過，它的成員幾乎百分之百來自中國共產黨，同時以間接選舉產生，所以它也被視為是「橡皮圖章」(Yu, 1997)。但 O'Brien 研究它在 1980 年代時期的角色，並不同意這樣刻板的描繪，即使中國在當時仍是非常硬性的威權體制，所有的改革僅限於經濟領域。他指出人代會在法案審查、代表，及政體支持方面，仍扮演很積極的角色，雖然這些角色讓人代會有時候會顯露其保守的一面，如質疑經濟改革可能帶來不可預知的後果。但另一方面，人代會確實展現相當的審查能力，來阻擋一些未經修訂就要通過的提案。換句話說，它偶而能藉著傳達大眾負面的意見或堅持一定程序，來挫折行政部門的議案 (O'Brien, 1990: 782-94)。

根據以上的事例，這裡乃期待在一個硬性威權體制中的議會，這個體制甚至尚未進行任何民主改革，它也不會完全靜止被動如一枚橡皮圖章。較好的描繪方式或可稱之為「睡獅」，也就是它是有生命力的，而且在適當時機可能清醒過來。

(二)第二預設：政治環境的變遷與國會的角色變遷有對應關係。

政治環境變遷與國會角色變遷有一個相互呼應的關係，也就是國會在硬性威權時也許行徑像「睡獅」，軟性威權時像「醒獅」，快速民主化時期則類似「吼獅」，在民主鞏固期，雖仍做河東「獅吼」，但音效、頻率或不及快速民主化時期。

政治環境或可分為兩層次 (Easton, 1957: 383-400)。一層是國會內環境，主要包含國會的結構，如國會成員的背景，國會政黨的組成等等。另一層是國會外環境，包括的因素，如憲政制度的安排、民意、媒體報導，及國際趨勢等。要檢視國會角色變遷應該同時考量它的內、外環境變遷的情形。

理由：過去的文獻似乎都同意民主改革的發動來自國會以外的任何地

方。⁴再者，許多研究議會的學者專家似乎也都承認議會通常是民主化過程的直接及立即的受益者 (Zajc, 1998: 333)。三者，從組織或制度層面研究議會的學者也宣稱「制度情境」(institutional context) 或「制度時機」(institutional time) 應是理解廣義的制度發展，狹義的立法機構在新政體中發展的重要因素 (Strahan, 1994: 311-320; Cooper & Brady, 1981: 411-25)。

因此，環繞著國會的環境變遷應是幫助我們理解國會在民主化過程中角色變遷的重要元素；而這裡的環境，依 Easton 的政治系統論，主要分成內、外兩層 (Easton, 1957: 383-400)。

(三)第三預設：國會的角色變遷與系統的民主變遷呈現辯證發展。

所謂辯證發展，這裡指涉三層意義。⁵一是包含中的矛盾，也就是國會是包含於政治體系中的一部分，但國會的角色在政治體系中設定的就是一個矛盾或否定的因子。這個否定的因子即使在始初時 (如憲政剛運作)，能發揮的否定力量，或矛盾抗衡力量非常微小，但也不能忽視 (如第一預設所提)，因會在整體政治體系中留下一點痕跡 (因係包含的關係)。第二層意義是指國會這一起初微小的否定因子，在龐大的威權體系中，終究會起否定的力量，也就是起初微小的一點否定痕跡或聲音，在長時間的過程裡，會成為具體的否定力量，而修正或變革威權體系的性質。至於這種由小轉大的否定力量發展，則係依於辯證關係的第三層意義——質量的互變。國會中起初微弱量小的異聲，在威權體系仍應有一定的擴散作用，而與環境中的異音交相作用 (如第二預設所提)，量的累積漸會造成威權體制做體質上的調整，這樣量變引起質變，也意味國會跟著質變 (如其中政黨結構的調整)，這樣的質變，接續可以引起更多民主需求的量變，與環境呼應，進而再修正威權的體質，這是一個循環前進的過程，其中質與量的變化都應受到重視，尤不能忽視質的變化的影響力。總結這三層辯證發展的意義，因其非線性關係，在經驗檢証上要找直接的證據並不容易，但在經驗資料上，至少要能呈現兩方面的趨勢，一個

4 有關民主化的相關文獻非常多，但甚少認為議會可以在政體民主化過程中扮演關鍵的促進角色。相關的文獻回顧可以參見廖達琪，2003: 359-381。

5 這裡試圖綜合黑格爾辯證哲學與馬克斯所應用的辯證法。請參見 Herbert Marcuse, 1999: 251-388。

是早期立法院發出微弱或量少的民主改革聲，在系統民主化的長期過程中，與環境發出的民主要求及威權體制改變的方向能前後相關呼應。另一個則是立法院角色變化的質量並計，尤其威權體制調整，如硬性到軟性，再到快速民主化時期等，立法院相應的質變（結構變化），造成民主需求表達的量變及與威權體制轉化的關連。

理由：議會與政體間連鎖變遷的關係是眾所接受的。不過，國會做為一整體並不見得能成為推動政體改革的積極角色，它甚至會被貼上「保守」的標籤，也就是某種程度的抗拒變遷（Huntington, 1968: 388-96; Pakenham, 1970: 521-81）。Longley 及 Hoffman 則指出個別議會成員及領袖或會成為改革的代理人，而大量新又背景不同成員的進入，可以成為推動國會及政體改革的力量（Longley & Hoffman, 1999: 171）。再者，Longley 及 Hoffman 亦指出這種變革可能發生的非常快速，而且效力及於轉化原來議會的特質及目標（Longley & Hoffman, 1999: 171）。

基於以上這些觀察討論，第三項預設如是訂定。

參、立法院的個案介紹

一、立法院的背景

立法院於一九四八年成立，當時執政的國民黨仍統治中國大陸，所以第一屆立法委員是來自當時國民黨所轄下中國的各地。依照 1947 年頒佈的中華民國憲法，立法委員主要依地理、職業團體等背景選舉產生，⁶ 而立法院在功能運作上則較似英式內閣制中的議會。⁷ 它目前有 12 個常設委員會，主要負責法案審查，它的院會則是固定的一週兩次。在院會中，立法委員對行政院長及各部會政務官有質詢權；在委員會中，他們也有權詢問與法案相關的各

6 當時立法委員的產生區分為 6 種：各地理區代表、蒙古各蒙旗、西藏、各少數民族、海外華僑以及各職業團體。1991 年開始修憲後，這些不同族群及職業團體的立委才被廢除。

7 參見 Jen, Teh-how, 1978. "The Constitutional Development of the R.O.C.: Law & Politics in Taiwan, 1949-75." 未出版博士論文, *New School for Social Research*, 3.

級政府官員及社會人士。同時，立法委員們也可以主動提案。⁸ 所以就憲政法制而言，台灣的立法院是國家最高的立法機關，它依人民授權而行使立法權。

但實際上，立法院並沒有成爲威權體制中的例外。它曾長期被標貼爲「橡皮圖章」(Chu & Engstrom, 1984: 447-58)，因爲國民黨自大陸來台後，曾長期宣稱仍擁有對中國大陸的主權，而試圖用各種方法來維持並合理化它的這項主權主張。⁹ 而 1948 年所選出來的立法委員，因爲是來自全中國，就成爲所謂「法統」的具體象徵，國民黨也因此長期在試圖延長這些後來被稱爲「老立委」的任期。他們的任期從最初憲法規定的三年，一直展延到幾乎無限期，直到 1991 年底才全部退職。¹⁰ 這種幾近無限制延長老立委任期的做法，主要有兩項後果：一項是國民黨可以維持在立院中相當牢固的控制，因爲老立委中超過百分之九十五爲國民黨成員；另一項則爲國民黨也必須正視他們會逐漸老化及凋零，¹¹ 以及面對台灣社會要求能參與中央事務逐漸增強的壓力。¹²

國民黨政府也曾陸續於 1966, 1972 及 1991 到 92 年間，以修訂「動員戡亂時期臨時條款」的方式，來紓解因延長老立委任期所帶來的困境。1966 年的修正案主要以「增補」的方式，按憲法原條文規劃，依台灣地區人口增加情形，增補立委 11 名，於 1969 年選出。1972 年的修訂則爲「增額選舉」，也就是在台灣地區多增加立委名額，這些選出的立委，因此被稱爲「增額立委」，

8 中華民國憲法第 63 條如是規定。但目前立法院內規要求要 20 位以上立委連署，才能提案，法律案更需 30 人。

9 中華民國政府正式宣佈對中國大陸並無主權是 1991 年，李登輝主政宣佈結束動員戡亂時期。

10 這是依大法官會議第 261 條解釋案。依該案，所有 1948 年選出的立法委員、國大代表，及監察委員都於 1991 年底結束任期。

11 例如：1948 年選出的立委在 1967 年時平均年齡爲 63，到 1988 年爲 81 歲。而他們的人數在 1950 年代時超過 500 人，1967 年剩 431 人，1988 年時剩 210 人，到 1991 年任期正式結束時，僅剩 81 人。可參見 Liao Da-chi, 1990. "The Influence of Culture on Information Gathering in Organizations." 未出版博士論文，University of Michigan, 244.

12 當時台灣的省議會已是開放定期改選省議員，這些省議員經常提出民主議題，尤要求開放參選中央民代的管道。參見程玉鳳及李福鐘編註，2001，《國會改造（1948-1972）》，台北：國史館。

於 1972 年選出後，每三年改選一次；而所有老立委及 1969 年選出的，則不受此限（Wu, 1992: 85-106）。

因為這些修正條款，從台灣選舉產生的立委人數逐屆穩定的增加，歷屆的人數為：11，51，52，97，98，100 及 130 人，¹³ 這些人數逐漸增多的增額立委，是否在立法院的角色轉換中扮演重要的推手，也就是本文下面要檢證討論的。

1991 到 92 年的修正結果則提供了立法院展開另一時代的開端。因為其中規定老立委在 1991 年底要全面退職，雖然那時只剩下 81 位。其次也規劃了第二屆立法院為全部從台灣產生的 160 位委員，¹⁴ 並每三年改選一次。

從民主的標準而言，不僅是以上所述立法院的代表結構看來異常奇特，它的內部政黨組成也是標為「威權」不為過。因為國民黨自 1949 年從中國大陸撤退來台，就以動員戡亂時期為名，實施戒嚴。¹⁵ 依戒嚴法，組新黨是禁止的，公民權利如集會、結社、言論自由是受到限制的；而直到 1987 年，才解除戒嚴。戒嚴的實施對立法院的直接影響就是國民黨可以威權獨大的掌控立院長達三十餘年（1950-87）。¹⁶ 自解嚴以降，國民黨就逐漸失去席位給其他新成立的政黨。1987 年時，國民黨仍佔立院席次約 94%，1990 年為 85%，1993 年是 63%，1996 年掉到 52%，1999 年小掉至 51%，到 2002 年只剩 31%。¹⁷

第一個有實質反對黨意義的政黨¹⁸——民主進步黨（民進黨）是 1986 年

13 這些數據係依據立法院人事室資料。

14 立法委員的數目在以後幾屆又有所更動。1993 年仍維持 160 人，1996 年為 164 人，1999 年及 2002 年則均為 225 人。

15 台灣實施戒嚴直到 1987 年。這樣長期戒嚴自然也成為民主運動改革的標的之一。參見薛月順、曾品滄、許瑞浩編註，2000，《從戒嚴到解嚴（1945-1987）》，台北：國史館。

16 國民黨在 1950 年代大約壟斷 99% 的立院席次。粗略來說，它在長達卅餘年間，平均佔立院席次的 95%。附錄五呈現一些這樣的資料。

17 亦請參見立法院人事室資料。

18 立法院中原來有兩個反對黨——青年黨及民社黨，但他們也都是從大陸遷台的政黨，其立委所佔席次加起來不過 1% 左右，通常也被認為沒什麼作用。參見 Chu & Engstrom, 1984: 448。

違法建立的，¹⁹ 它的成長，尤其在成立初期，非常快速。1987 年時，民進黨僅佔立院的 4% 席次，1990 年時佔 10%，1993 年成長至 32%，1996 到 1999 年維持在 33% 到 32%，2002 年又成長至 39%，²⁰ 為國會第一大黨。目前也是行政部門的執政黨。²¹

立法院中目前還有的政黨是親民黨，台灣團結聯盟，無黨籍聯盟，以及新黨；所有這些政黨都是 1990 年以後成立的。²²

二、概念運作化及資料蒐集

爲了運用立法院這個個案來檢證前述的理論預設，有一些理論架構中提到的概念必須進一步操作到立法院的情境中。

首先是民主議題表達的概念。如前所述，民主涵括三項要件，簡言之是：定期選舉、廣泛參與、及民權保障。依據這三項要件，在台灣政體轉變情境中所傳達要求改革的民主議題可分爲下列六大類：1. 1948 年選出的中央民意代表退職問題或中央民意機構重組問題；²³ 2. 解除戒嚴；3. 擴大政治參與；²⁴ 4. 結社、集會及言論自由（含組黨自由）；5. 人權保障；²⁵ 及 6. 行政中立及軍隊國家化。²⁶

當然也還有其他的要求，與政體的民主發展有關連，比如程序正義，不

19 民進黨成立於 1986 年 9 月 28 日，時仍爲戒嚴期，所以係違法，當時創黨成員也有可能被抓的心理準備。見周琇環、陳世宏編，2000，《組黨運動》，台北：國史館。

20 參見立法院人事室資料。

21 公元 2000 年，民進黨陳水扁勝選爲中華民國總統，從而也主導行政院，成就台灣民主發展上第一次的政黨輪替。

22 親民黨成立於 2000 年，台聯是 2001 年，新黨爲 1993 年。目前他們擁有的席次分別爲 45，13，1，另有 10 席爲無黨籍，立委總數爲 225 席。

23 有關 1948 年選出「中央民代改選」的議題，自 1950 年以降至 1991 年，都經常被提起。但自 1991 年底起，他們全面退職後，這個議題的內涵就轉變成立法院的改造重整等問題，包括立委人數及修改立委選舉辦法（如單一選票兩票制等議題）。

24 擴大政參的類別包含地方自治，地方直接民主，人民的選舉、罷免、創制、複決四權等議題。

25 這一類包含司法對個人權利的保障，對人民錯用軍法審判，對冤獄的賠償等議題。

26 這一類則主要涉及政黨與軍隊及行政部門的區分分際，還有國安法制化、軍隊國家化等制度化要求的議題。

論是要求立法院與行政院之間，或是針對立法院內部應遵守的一定程序提出呼籲；還有保障弱勢團體等等。爲了緊扣住前述民主的三項要件，因爲他們也構成進入民主體制的門檻，本文主要採用前面提到六大層面的民主議題，來探看台灣在民主化過程中，立法院在這些議題上的表達與呼籲情形，而如上所述的民主相關議題則歸類爲「其他」一項。

【立法院公報】是登錄立法委員在過去五十年（1950-2000）所表達提出民主議題情形的主要資料來源，其間有 29 年被列爲登錄的樣本年。²⁷ 登錄的主要內容爲院會中，立法委員口頭質詢所提出有關前述民主七大類（六主要項目加上「其他」一項）的情形。²⁸ 抽樣「年」及登錄公報的過程方法可參見附錄一。

第二個要運作的概念是「環境」。如前面預設中提到，政治環境或可分成內、外兩層，在立法院這個個案中，內環境很容易操作爲立院本身的結構；外環境則牽涉較複雜，可以包括國際潮流、民意、不同的憲政安排等等。爲了能系統性的觀察比較，本文採用報紙媒體對前述七大類民主相關議題的報導情形，做爲理解立法院外部環境變遷的指標。

三種主要報紙媒體成爲登錄對象，他們是：中國時報，²⁹ 聯合報，及自立晚報。³⁰ 這三大報在本文研究所涵蓋的五十年期間（1950-2000），都持續的存在，關於登錄報紙的程序方法，請參見附錄二。

第三，本文在理論架構中將民主化的過程分爲四階段，他們是：硬性、

27 樣本年主要以西元的偶數年爲基準，如 1954, 1956……等。不過因爲立法院沒有 1950 年到 1952 年的公報資料，所以起始年改爲 1953 年。詳細有關抽樣年的理由、方法等說明參見附錄一。

28 雖然在登錄過程中，口頭及書面質詢在院會及委員會的情形都列入登錄項目，不過，作者決定只用立委在院會中口頭質詢的資料，主要基於兩項理由：一是在立院早期（1950-60），立委提出口頭質詢，同時交出書面給行政院，二者內容一致，沒有重複分析的必要。而後期立法院的書面質詢成爲作業績，量數大量增加，同時一份可能被許多立委連署簽名以充場面，很難將一個民主訴求算在誰的功績上。另一理由是【立法院公報】在 1968 年以前未登錄委員會的情形，因此無法完整蒐集自 1950 年代以降到 2000 年的委員會資料，而使這部份資料對本文研究的期限而言有缺憾，作者乃決定在這裡暫不採用。

29 中國時報在 1958 年 9 月 1 日前，稱爲徵信新聞報。

30 自立晚報結束營業是 2001 年的年底。

軟性威權時期、快速民主化時期，及民主鞏固期。在台灣民主化的情境裡，這四階段似很容易依明顯的制度變遷而劃分出來。

台灣的硬性威權期可以界定為自 1950 到 1972 年。如前所述，國民黨對台灣的威權治理始於 1950 年，彼時，台灣人民幾乎沒有機會與聞中央政府事務；直到 1972 年後，立法院開始有規律性的從台灣選舉甄補增額立委的機制，³¹ 台灣人民的政治參與權也才擴張至中央事務，讓國民黨的硬性威權有愈趨鬆動的傾向。

自 1973 年到 1986 年，則可以定義為台灣的軟性威權期，因為儘管自 1973 年以來，每三年有逐漸增加數量的增額立委進入立法院，但戒嚴仍在實施，而各種的公民權利，如結社、組黨、言論自由仍受到限制。(Liao, 1997: 657-663)

1987 年到 1991 年則應是屬於台灣的快速民主化時期，因為解除戒嚴在 1987 年，第一個在台灣成立的政黨——民進黨，雖然早一年宣佈（1986），但是在 1987 年進入立院後，才正式以反對黨運作。³² 再者，一些主要的民主進步措施都是在此時期通過，如集會遊行法、中央民意代表退職條例等。³³（附錄三）

從 1992 年以降到目前應都可視為是台灣的民主鞏固期，因為一方面，老立委於 1991 年底全部退職；另一方面，自 1992 年起，立法院的全部立委都是規律性的從台灣選出。過去被視為民主發展的主要障礙一被排除後，剩下要進行的就是所謂民主三項關鍵要件的深度執行及與原有社會習慣文化的磨合。³⁴

是否立法院的角色轉換在台灣民主化過程中不同階段有著如理論預設般的展現？下一節進行這樣的檢視。

31 歷次選出的增額立委人數為 51 人（1972），52 人（1975），97 人（1980），98 人（1983），100 人（1986），前文中亦有敘述。

32 民進黨成立時是 9 月 28 日，年底即改選立委，所以正式黨團在立院中運作是 1987 年。

33 有關促進民主在在台灣實踐的法條依其通過及持續修訂的年份列成表，呈現在附錄三。從附錄三可看出有些關鍵法條，如解除戒嚴，集遊自由，第一屆中央民代退職等相關條例，主要都是在 1987，1988 及 1989 年分別通過（表中第 2，3，4，5，6 項）。

34 這段期間甚至有更多與促進民主有關的法條由立法院通過，參見附錄三。

肆、三項預設的檢證

一、「睡獅」的預設

前文第一項預設提出，即使在硬性威權時期的議會，最好視為是「睡獅」，而不是「橡皮圖章」。「睡獅」意圖傳達立法機關即使對行政部門相當恭順，但仍是活動的，不是靜止的，會偶而發聲抗議，甚至挫折到行政部門。

以台灣的情形而言，在 1950 至 1972 被界定為硬性威權時期，立法院的表現是否完全靜止，對一些民主相關議題不予聞問；還是，有一小部份的立法委員願意甘冒當時政治的大不諱，而提出重要的民主議題？

表 1 中呈現立法委員於 1950 年至 1972 年間，在院會中口頭質詢的各項統計。雖然有關民主議題提出的總數在這段期間實在並不多（109/1930），但表 1 無論如何也顯示了立法院並不是完全無聲於民主表達。確實有一些立委表示出對民主促進七大類議題的關切。同時，他們中的一部分敢於提出較關鍵的六大類民主議題，而其中有些在當時是被列為政治禁忌的，如解除戒嚴，組織新政黨，附錄四特別將這時期的異議者所發出干擾威權者的「鼾聲」呈現出來。

到底有多少立委在此時期敢表達較具關鍵性的民主議題？他們確實量不多。總共在 12 年裡 58 次的異聲表達中，總計是 37 人（參見附錄四），而當時立法院每年平均起來總數大約是 500 位立委。在這 37 位立委中，5 位是非國民黨黨員，³⁵ 大約佔異議者的 13%（5/37），但他們在六類主要民主議題的發言次數上是總數 58 次的四分之一。如果再把國民黨當時佔有立法院 95% 的席次帶進來考量，這一小部分非國民黨籍的立委確實發揮了超過他們量數的力量。

如前在預設一中提到的，一個「睡獅」般的立法院，通常也是出於圍繞的環境相對較安靜。立法院的內環境在這段期間確實因為沒有新成員進入而

35 他們是：青年黨的李公權、董微、王夢雲，及後來無黨的費希平和 58 年進入立院的黃信介。見附錄四。

表 1：硬性威權時期立法委員在院會中口頭質詢民主議題統計表
(1953-1972)

年	1953	1954	1956	1958	1960	1962	1964	1966	1968	1970	1971	1972	全部年 總數	平均
口頭質詢總次數	72	218	138	261	127	192	232	250	131	113	95	101	1930	160.8
國民黨籍口頭質詢 次數	71	210	127	229	113	180	216	236	122	100	86	94	1784	148.7
其他黨籍口頭質詢 次數	1	8	11	32	14	12	16	14	9	13	9	7	146	12.2
人權	0	5	0	0	4	0	0	3	2	2	0	1	17	1.4
中央民代改選	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	5	0.4
解除戒嚴	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0.2
自由	0	7	0	1	1	0	0	2	1	1	1	6	20	1.7
國安法制化、軍隊 國家化、行政中立	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3	0.3
擴大政治參與	0	4	0	0	0	0	1	1	1	2	0	2	11	0.9
其他	1	13	3	4	6	0	2	1	12	4	3	2	51	4.3
民主議題口頭質詢 總次數	1	32	3	5	11	0	3	7	17	9	4	17	109	9.1
國民黨籍提出民主 議題的發言次數	1	21	2	4	9	0	2	5	14	8	2	13	81	6.8
其他黨籍提出民主 議題的發言次數	0	11	1	1	2	0	1	2	3	1	2	4	28	2.3

資料來源：【立法院公報】(1953-1972年)

顯得較平靜；在外環境部分，依照對三大報紙媒體登錄這時期關於民主議題報導情形的結果，也是反映出相似的安靜氣氛。

表 2 呈現自 1950 到 72 年抽樣的十四年間，三大報紙媒體報導關於民主議題的總數是 1122 項。如果僅計算六大類主要民主議題，總數降為 622 項，平均每年僅 44.4 項。如果對照其他三個時期的報導情形（見表 2），1973 年到 1986 年對六大項的年平均報導頻率為 158.1，然後 1986 到 1991 年間，為 1758.6；最後一段的 1992 年到 2000 年，則為 319.6；第一階段確實有個對民主議題較無反應及關切的寧靜外環境。

不過，表 2 同時展現立法院的外環境確實在台灣不同的民主化階段有相當驚人的變化，如果以報紙媒體對民主議題的關切及報導做為系統化觀察的指標，那麼立法院的角色，是否相應於環境，而從「睡獅」，轉為「醒獅」，

表 2：三大報中民主議題報導統計表(1951-2000)

年	1 軍隊國 家化、 國安法 制化	2 擴大政 治參與	3 人權	4 中央民 代改選	5 解除 戒嚴	6 自由	總數 (1-6)	7 其他	總數 (1-7)
1951	1	5	6	0	0	3	15	14	29
1952	1	4	10	1	2	18	36	43	79
1953	2	8	6	0	2	10	28	34	62
1954	6	8	6	0	6	40	66	40	106
1956	0	6	8	0	1	7	22	18	40
1958	3	0	11	2	0	73	89	26	115
1960	5	11	11	2	12	11	52	59	111
1962	0	6	14	1	2	3	26	45	71
1964	1	3	9	3	2	7	25	24	49
1966	0	12	7	46	1	1	67	52	119
1968	1	8	16	1	0	9	35	38	73
1970	0	3	6	3	0	8	20	22	42
1971	2	1	5	28	0	6	42	38	80
1972	2	12	7	66	10	2	99	47	146
總數	24	87	122	153	38	198	622	500	1122
平均	1.7	6.2	8.7	10.9	2.7	14.1	44.4	35.7	80.1
1974	0	5	4	4	0	3	16	52	68
1976	2	5	24	3	0	11	45	23	68
1978	4	8	22	32	6	12	84	83	167
1980	5	8	113	18	1	20	165	66	231
1982	4	16	92	14	26	32	184	94	278
1984	0	14	33	20	16	85	168	241	409
1986	3	19	54	55	107	207	445	281	726
總數	18	75	342	146	156	370	1107	840	1947
平均	2.6	10.7	48.9	20.9	22.3	52.9	158.1	120.0	278.1
1987	67	88	350	344	341	1314	2504	952	3456
1988	103	130	486	764	45	882	2410	961	3371
1989	77	85	278	591	80	611	1722	780	2502
1990	79	262	217	404	127	289	1378	522	1900
1991	49	76	282	149	102	121	779	708	1487
總數	375	641	1613	2252	695	3217	8793	3923	12716
平均	75.0	128.2	322.6	450.4	139.0	643.4	1758.6	784.6	2543.2
1992	54	38	182	75	36	55	440	415	855
1994	76	196	73	39	0	43	427	893	1320
1996	4	9	96	0	0	20	129	175	304
1998	3	33	130	23	2	80	271	302	573
2000	95	37	102	54	0	43	331	616	947
總數	232	313	583	191	38	241	1598	2401	3999
平均	46.4	62.6	116.6	38.2	7.6	48.2	319.6	480.2	799.8

資料來源：自立晚報、中國時報、聯合報（1951至2000年）。

然後終能以「河東獅吼」的姿態，發揮震懾行政，促進民主的效果？

二、環境變遷與議會角色變遷的呼應關係

第二個預設如前述，強調政治環境與議會角色變遷的呼應連鎖關係。它並建議在硬性威權下，立法機構像「睡獅」；在軟性威權中，立法機構則正在清醒中，可以是「醒獅」；在快速民主化期間，議會則應是經常吼叫促進民主的「吼獅」；在民主鞏固期，議會仍做「獅吼」，目的在震懾行政，聲量頻率也許不及前一期。

以台灣的情況而言，四個民主化的階段已依明顯的制度安排變遷而劃分界定出來，而這些制度安排主要影響到立法院的內環境，也就是院內委員背景的结构情形。再進一步結合立法院的外環境，也就是表 2 所呈現，顯示在台灣不同的民主化階段，它有相當驚人的變遷。而本文在前面針對預設一的討論，也具體說明了在台灣硬性威權時期，立法院確實不能只看做一個「橡皮圖章」，而是能偶而干擾行政威權的「睡獅」。剩下來要討論檢視的就是其他三個民主化時期，立法院的表現究竟如何？表 3 到 5 分別呈現立法委員在這三個期間的院會中口頭質詢的各項統計。

現將表 1 與表 3、4、5 一起看，立法委員在各期間院會中口頭質詢的總數差異是很驚人的。1950 到 1972 年的年平均次數是 160.8 次（表 1），1973 到 1986 年則是 277.3 次（表 3），然後是 1033 次在 1987 到 1991 年期間（表 4），而在 1992 到 2000 年間，成為 1578.2 次（表 5）。如果只計算口頭質詢提到民主議題的情形，這四個時期的差異還是非常明顯的，各別期間的年平均頻率分別為：9，65，274，以及 149。以上這些對立委在不同時期議題表達的各種估計，似乎基本肯定立法院的角色確實與台灣民主化的不同階段，有一個呼應變遷的關係。整體看起來，立法院在第一階段確實像睡著了，在第二階段逐漸醒來，然後在民主化快速期，表現的積極勇猛，似吼聲連連，而在所謂的民主鞏固期，則顯得仍是積極，但似花較多心思在民主議題以外的層面。

不過，第二項預設特別指出政治環境變遷及議會結構角色變遷的對應連鎖關係。它假設一個正清醒中的議會，應該比一個似睡獅的議會更能警覺到環境的變化。而一個「吼獅」似的議會，不僅能回應環境，還要能帶動環境

表 3：硬性威權時期立法委員在院會中口頭質詢民主議題統計表
(1974-1986)

年	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	總數	平均
口頭質詢總次數	223	130	244	185	561	396	202	1941	277.3
國民黨	200	110	203	166	447	318	157	1601	228.7
「黨外」*	14	4	11	4	79	45	31	188	26.9
其他	9	16	30	15	35	33	14	152	21.7
增額	65	45	77	56	348	256	120	967	138.1
非增額	158	85	167	129	213	140	82	974	139.1
人權	0	1	7	1	27	6	0	42	6.0
中央民代改選	0	1	0	0	15	3	0	19	2.7
解除戒嚴	0	0	2	0	21	9	19	51	7.3
自由	1	3	8	0	15	7	4	38	5.4
軍隊國家化、國安法制化、行政中立	0	1	3	0	16	3	7	30	4.3
擴大政治參與	1	1	2	5	23	7	50	89	12.7
其他	3	6	42	15	107	3	10	186	26.6
民主議題發言總數	5	13	64	21	224	38	90	455	65.0
國民黨籍民主議題發言次數	3	8	39	18	147	17	13	245	35.0
「黨外」民主議題發言次數	1	2	5	0	75	12	74	169	24.1
其他黨籍民主議題發言次數	1	3	20	3	2	9	3	41	5.9
增額	2	8	23	8	136	28	70	275	39.3
非增額	3	5	41	13	88	10	20	180	25.7

資料來源：【立法院公報】(1973-1986年)

*「黨外」係民進黨的前身，主要是當時對國民黨不滿的異議份子，以「黨外」互相呼應參與各種公職選舉，其較組織化的運作，應溯自1978年10月，黃信介及王拓等人組「台灣黨外人士助選團」開始。參見周琇環、陳世宏編註，《組黨運動》：VII，台北：國史館。

表 4：快速民主化時期立法委員在院會中口頭質詢民主議題統計表
(1987-1991)

年	1987	1988	1989	1990	1991	總數	平均
口頭質詢總次數	640	727	636	1687	1475	5165	1033.0
國民黨	412	358	374	859	772	2775	555.0
民進黨	167	272	183	745	622	1989	397.8
其他	61	97	79	83	81	401	80.2
增額	514	628	520	1656	1457	4775	955.0
非增額	126	99	116	31	18	390	78.0
人權	18	14	48	8	40	128	25.6
中央民代改選	40	37	27	11	42	157	31.4
解除戒嚴	15	15	13	6	11	60	12.0
自由	29	51	10	30	81	201	40.2
軍隊國家化、國安法制化、 行政中立	12	32	39	3	19	105	21.0
擴大政治參與	15	9	6	3	26	59	11.8
其他	31	34	74	266	255	660	132.0
民主議題發言總數	160	192	217	327	474	1370	274.0
國民黨籍民主議題發言次數	80	78	86	169	222	635	127.0
民進黨籍民主議題發言次數	59	82	103	141	230	615	123.0
其他黨籍民主議題發言次數	21	32	28	17	22	120	24.0
增額	119	156	195	319	465	1254	250.8
非增額	41	36	22	8	9	116	23.2

資料來源：【立法院公報】(1987-1991年)

表 5：民主鞏固時期立法委員在院會中口頭質詢民主議題統計表
(1992-2000)

年	1992	1994	1996	1998	2000	總數	平均
口頭質詢總次數	745	1364	1832	1997	1953	7891	1578.2
國民黨	389	486	706	866	1010	3457	691.4
民進黨	321	738	756	718	414	2947	589.4
新黨	0	104	320	358	145	927	185.4
親民黨	—	—	—	—	340	340	340.0
其他	35	36	50	55	44	220	44.0
人權	25	28	7	13	7	80	16.0
中央民代改選	0	4	0	0	0	4	0.8
解除戒嚴	3	0	0	0	0	3	0.6
自由	7	14	0	1	7	29	5.8
軍隊國家化、國安法制化、行政中立	10	9	2	2	5	28	5.6
擴大政治參與	5	10	1	8	6	30	6.0
其他	104	158	68	139	100	569	113.8
民主議題發言總數	154	223	78	163	125	743	148.6
國民黨籍民主議題發言次數	94	74	25	89	54	336	67.2
民進黨籍民主議題發言次數	52	117	26	50	37	282	56.4
新黨民主議題發言次數	0	20	27	18	9	74	14.8
親民黨民主議題發言次數	—	—	—	—	21	21	21.0
其他黨籍民主議題發言次數	8	12	0	6	4	30	6.0

資料來源：【立法院公報】(1992-2000年)

的變化。台灣的立法院在民主化過程中的角色變化是否符合這兩個假設呢？

本文先求取【立法院公報】與三大報紙媒體有關六大類別民主議題在四個民主化不同階段的討論及報導頻率的相關係數（Pearson r ），結果呈現在表 6。其中顯示被劃分為軟性威權期的 1973 至 1986 年，確實有較前一期（1950-72）為高的正相關係數（0.631 vs. 0.195），也可以說立法院在這個時期看起來較硬性威權時期是要對環境警覺一些，也清醒多了。

第三階段（1987-91），也就是快速民主化時期，【立法院公報】記錄委員民主議題發言和外部媒體報導情形呈現負相關（-0.267）。這似乎顯示立法院確實和媒體注意的焦點有些背道而馳。或者說，媒體在這階段並沒有如立法院一般逐年增加對民主重要議題的關切及表達（參見表 2 及表 4）。至於立法院是否能設定議程，以致讓媒體跟進，下面會再檢驗。

有問題的也許是第四階段，也就是所謂的民主鞏固期，這期間有關民主議題的立委關切及媒體報導相關係數是 0.903。這也是民主化四階段中，唯一達到統計上相關的顯著水準 $P < 0.05$ 的。但如果將第三期的負相關係數（-0.267），與這一期的高度正相關（0.9）來比較；第四期的反而較接近第二期的 0.6，而不是接近第三期的負相關，但本文的理論預設又期待第三、第四期的立法院是較相似的「吼獅」，第二期則僅是「醒獅」；立法院與媒體報導

表 6：台灣四民主化階段中立法院與報紙表達對六大類民主議題關切頻率的相關係數

時期	r	p
1950-1972	0.195 (N = 12)	0.35
1973-1986	0.631 (N = 7)	0.13
1987-1991	-0.267 (N = 5)	0.67
1992-2000	0.903(*) (N = 5)	0.035

的關係，第四期應接近第三期，而不是第二期，但第四期出現的高相關係數與第二期較相近的現象，是否表示立法院從民主化快速期的經常怒吼，在民主鞏固期又轉為只是較清醒的獅子？

表 7 試圖從議程設定的角度來探看立法院角色與環境變遷之間可能的對應關係。這裡呈現六大類民主議題在四個不同民主化階段被立法委員口頭質詢提出及報紙媒體報導頻率多寡的次序。而表 7 呈現出最有趣的現象就是第二和第四期反而差異最鮮明。在第四期中，六大類民主議題被立委提出及報紙報導頻率的多少順序完全一樣，以致於兩者的排序差加總仍是零。而在第二期中，這二者的排序差取絕對值加總的和是 12，也是所有四個階段兩者差之和中的最多數，可以說報紙報導多的民主議題和立委認知重要而提出的民主議題，積累起來沒有一項在優先次序上相同。

根據以上，可以較有把握的說立法院在台灣民主化第四階段的民主鞏固期，確實不像第二階段軟性威權期中的「醒獅」。它在第二階段確實像被環境中整體對民主要求的聲浪所吵醒，但因為仍在清醒中，所以無法很精確的回應環境中對促進民主的不同訴求。而相對的，立法院在第三及第四的快速民主化及民主鞏固期，顯得較以前能掌握環境的需求聲音，做出較精準的回應。但，無論如何，一個「吼獅」，不能只是回應，還必須能領導變遷，即使是偶而的。

如前已提及，立法院在台灣快速民主化時期（1987-91），展現出和報

表 7：六大類民主議題在四個民主化階段中被立法院及報紙關切頻率的次序

	1953-72		1973-86		1987-91		1992-2000	
	三大報	院會	三大報	院會	三大報	院會	三大報	院會
人權	3	2	2	3	3	3	1	1
中央民代改選	2	4	4	6	2	2	5	5
解除戒嚴	5	6	3	2	4	5	6	6
自由	1	1	1	4	1	1	3	3
軍隊國家化、國安法制化、行政中立	6	5	6	5	6	4	4	4
擴大政治參與	4	3	5	1	5	6	2	2
排序差*	6		12		4		0	

*：排序差的計算如： $(3-2)+|(2-4)|+|(5-6)|+|(1-1)|+(6-5)+(4-3)=6$ ，這是第一階段的，其他類推。

紙媒體不同方向的民主議題關切情形。如果更細緻的檢視立法委員在這期間每一年對民主六大議題的表達頻率，有一類議題特別突出，就是中央民意代表退職的問題。如再進一步比較在這個議題上立委表達（表 4）和報紙報導的頻率（表 2），立法院議程設定的功能隱約浮現。

表 4 中顯示 1987 年時，立法委員在六大項民主議題中，已對此議題表達最多的關切（40 次），而同年，報紙對「中央民代改選」的關切，僅排序第三，次於「自由權」及「人權」兩項議題類別，而且被報導的頻率遠低於排名第一的「自由權」（344/1314），並相當接近排名第四的「解嚴」議題（341，見表 2）。不過 1988 年時，報紙也開始大量注意「中央民代改選」的議題，報導的頻率雖列第二，但次數增加到 764，僅差仍名列第一的「自由權」118 次（764/882，表 2），這樣的報導頻率亦拉大了「退職」議題與其他議題的差距。³⁶而立法院在 1988 年則出現將關切表達的焦點挪移到其他民主議題上，雖然仍對此議題付出相當的關注（見表 4）。

在 1992 至 2000 年的台灣民主鞏固期，大部分的關鍵民主議題都已立為法規（見附錄三）。那麼立法院在這階段能嘶吼什麼樣的民主議題，或者能扮演設定議程的角色嗎？這裡必須承認以目前的資料，是很難提供結實有力的證據來說明立法院在這階段的可能議程設定角色。尤其所有民主相關的議題，如果不能列入六大主要類別，就被分到「其他」一項中，而並沒有再進一步細分「其他」項中不同面向的民主議題。在這樣的登錄情形下，如果立法委員和報紙都提到一項被列入「其他」的民主議題，本文作者是無法分辨出誰先提出並給予較多關注，然後誰再跟進。不過，「其他」這一類別無論如何仍能指出立法院和報紙媒體對議題專注的轉移，以及這兩大系統轉移焦點的差異，從這些轉移及差異中，我們或可推測理解立法院在民主鞏固期中的角色變遷，表 8 即呈現這樣的比較。

表 8 顯現，立法院與報紙媒體在民主化第三、第四階段，確實對民主議題的議程有較不同的設定，如果單從「其他」這一類別來比較，報紙在兩階

36 其他議題被報導的頻率分別為：486 次人權，130 次擴大政參，103 次國安法制化，45 次解嚴，見表 2。

表 8：民主化四階段中報紙及立法院提到「其他」項民主議題的統計

	報紙			立法院		
	總數 N	其他		總數 N	其他	
		N	%		N	%
1950-1972	1122	500	45%	109	51	47%
1973-1986	1947	840	43%	455	186	41%
1987-1991	12716	3923	31%	1370	660	48%
1992-2000	3999	2401	60%	743	569	77%

段都比立法院要少 17% 關注在「其他」有關民主發展的議題上。至於在前面的兩階段威權統治時期，立法院皆顯現和報紙媒體較相似的趨勢，也就是對「其他」民主議題的關懷頻率相去不遠（41% vs. 43% 及 47% vs. 45%），或可說立法院在這兩階段沒有嘗試探測很多不同面向的民主議題，甚至比媒體對「其他」的關注還少一點。

整體而言，立法院的角色變遷與其環境的變遷是相對應的。如理論預設所期待，立法院在台灣硬性威權期（1950-72）行徑是較像一頭睡獅。這頭睡獅的逐漸清醒，是伴隨著其內環境發生了增額立委的定期選舉，以及外環境要求民主的呼聲增大增多。在軟性威權期（1973-86），正清醒中的立法院試圖要回應環境中的要求，但僅能做到較粗略的程度，無法精準的掌握環境中的民主需求。然後立法院在台灣快速民主化（1987-91）及民主鞏固期（1992-2000）行徑類比為「吼獅」不為過，因為它不僅能夠較清楚的回應環境的要求，也能夠帶頭在環境中設定議程。但立法院做為「河東獅吼」，相較之下，第三期要比第四期狂野大聲一些。

三、辯證關係的預設

這項預設考量的是立法院角色和系統民主化變遷的關係不是直線因果的。立法委員在過程中曾經嘗試推動民主的任何努力，也許不會對系統產生立即明顯的效應，但無論如何，也不能視為「無用」。再者，這項預設也建議：有時候，在立法機構角色轉變以及它所存在系統的轉型上，一些質變的影響

更甚於量變，也就是量變固然可引起質變，質變尤可以引起量變。這些期待同樣適用於立法院在台灣民主化過程中角色變遷的情況嗎？

要找到證明非線性又間接的因果關係的結實證據並不容易，不過如預設三中提到，在經驗資料上，至少要能呈現兩方面的趨勢，一個是早期立法院發出微弱或量少的民主改革聲，在系統民主化的長期過程中，與環境發出的民主要求及威權體制改變的方向能前後相關呼應。另一個則是立法院角色轉變的質量並計，尤其威權體制調整，如硬性到軟性，再到快速民主化時期等，立法院相應的質變（結構變化），造成民主需求表達的量變及與威權體制轉化的關連。

本文先是針對六大項民主議題在報紙及立法院中被提到的頻率，按四個民主化階段分別做相關性的檢證 (Pearson r)，再將所有資料集合一起，不分階段，做縱跨近五十年（1953-2000）³⁷ 的兩批資料的相關，結果呈現在表 9。

表 9：民主化歷程中六項民主議題被報紙及立法院提到頻率的相關檢證 (Pearson r)

	1953-1972	1973-1986	1987-1991	1992-2000	1953-2000	
	r	r	r	r	r	p
人權	0.54	0.40	-0.26	0.21	0.63(***)	0
中央民代改選	0.24	-0.21	-0.17	0.02	0.76(***)	0
解除戒嚴	0.00	0.75	0.21	0.999(**) (p=0)	0.62(***)	0
自由	-0.13	0.01	-0.42	-0.06	0.48(***)	0.008
軍隊國家化、國安法制化、行政中立	0.00	0.32	0.35	0.66	0.68(***)	0
擴大政治參與	-0.13	0.868(*) (p=0.011)	-0.64	0.75	0.15	
總數	0.195	0.631	-0.267	0.903(*) (p=0.035)	0.746(***)	0

*: $p < 0.05$; **: $p < 0.01$; ***: $p < 0.001$

37 因為【立法院公報】的起始登錄年為 1953 年，原因已在前說明，為求兩筆資料能按年度平行比較，乃捨棄報紙部份有登錄的 1951 及 1952 年資料。

表 9 顯示，在各別的民主化階段中，報紙與立法院關切每一項民主議題頻率的相關係數，幾乎都沒有達到統計上的顯著水準。³⁸ 但如果把所有的抽樣年集合起來不分階段（1953-2000），幾乎每一項民主議題被報紙及立院提到頻率的相關係數都達到統計上極顯著的水準（ $p < 0.01$ ），只有「擴大政治參與」例外。這個現象多少說明了立法委員口頭質詢有關民主的議題，也許在短期內並不受媒體的重視，但就長期而言，媒體對民主議題的關切是與立院中的呼籲相映而相關，反之亦然。同時也值得注意的，所有這六大民主議題都曾經是台灣民主化過程中的「顯」題（salient issues），而且這些議題被提出討論爭辯後，都多少被制訂成法規，也因為這樣法制化的作為，台灣才被認可為所謂的民主國家。³⁹

再從這六大類民主議題中做區分，「軍隊國家化」或「行政中立」這一類有某種特別性質。一方面它並不是如「解除戒嚴」或「中央民意代表退職」等議題實踐了就結束，它是一個持續性的議題；但另一方面，它涉及的層面又不如「自由權」或「人權」那麼廣闊，它比這兩者要容易處理，但又不是僅透過訂立相關法規就可以完全落實。還有以它這種比較隱晦的特質，要讓它成為像「擴大政治參與」、「中央民代改選」等成為可以炒作的議題也不容易。總而言之，「軍隊國家化」或「行政中立」是民主化過程中潛藏但持續的問題，那麼立法院是如何對待這個議題？

表 7 顯示出立法院與報紙媒體對這個「中立」議題關注情形的整體變化趨勢。依表 7，立法院從一開始（1953-1972）就對這個議題比媒體付出較多的關心，媒體從 1950 年代（1953）開始直到九 0 年代初（1991），對這個議題的報導頻率始終居於六大民主議題之末，但立法委員對此議題的口頭質詢頻率卻一直是高於某些議題，而在四階段分居於第 5，5，4，及第 4 名；最後新聞媒體（1992-2000）終於與立法院相呼應，在報導頻率上也升高至第 4 名。

如果進一步檢視立委在台灣硬性威權時期的口頭質詢內容（1950-72，附

38 只有在 1973 至 86 年期間，「擴大政治參與」達到統計相關顯著水準 $p < 0.05$ ，及「解除戒嚴」在 1992 至 2000 年期間亦達到 $p < 0.01$ 的顯著水準，除這二項之外，其他各項在各民主化階段中，出現在【立法院公報】及報紙的頻率都未達統計上顯著相關的水準，參見表 9。

39 參見附錄三所列，台灣「立法院通過關鍵的民主議題相關法案」。

錄四)，可以發現立委對這個問題的關切可上溯自 1954 年（附錄四中的第 12 及 16 項）。換句話說，早期立委對這方面議題的提出，一時之間或看不到任何效果，但就長期看來，實不能當做完全無用。而台灣在 2000 年經歷第一次政黨輪替到現在（2004），軍方無論如何算是能扮演一個相當中立的角色。

第三項預設也強調質變對於促動政治系統及立法院本身變革的各種力量的重要性。立法院的角色變遷，如第二項預設的檢證所示，確實和政治環境的變遷層層相扣。至於背後的催促力量，也就是能夠刺激提振立法院去實踐法規上所賦予它的功能，因而也帶動了威權體制的轉化民主，這一部份還未討論。回溯本文對台灣民主分期的指標，是以某些制度安排上的具體變遷為依據，而這種區分方法某種程度將立法院的質變、量變都已帶入了考量。更具體的說，第一階段的硬性威權與第二階段軟性威權的切割線是 1972 年，因為從那一年起，有越來越多的增額立委經由選舉進入立法院，任期為三年。這樣的變化不僅是立法院委員人數的改變，也同樣是立法院成員背景結構實質上的變遷。而這些增額立委在立法院中的表現如何？他們是否因為甄補背景非常不同於老立委，⁴⁰ 而在立院中曾扮演積極表達民主議題，推動民主化的關鍵推手？

同樣的問題也適用於立法院第二度發生的重大質變，也就是民進黨的成立。在 1986 年時，民進黨的成立，在立院中的少數幾位表現如何？⁴¹ 1987 到 1991 年間，民進黨在立院中以正式黨團運作的表現又如何？

表 10 中呈現縱跨三大民主轉型期中（1950-1991），立法委員不同政黨及增額與否背景的百分比，以及這兩大不同背景立委在民主議題上的表達頻率。看起來似相當明顯，為數不多的某類立委並沒有限制住他們表達民主議題的力量。在第一階段的硬性威權期，只有大約 2% 左右的非國民黨立委，但他們對民主議題關注表達的頻率佔全部同時期的 26%。少數幾個民進黨的創黨黨員，當時尚稱「黨外」，在第二階段的軟性威權期也發揮相當大的力量。

40 這些增額立委大體由台灣地區增補，不同於老立委以大陸籍為主。他們的黨籍背景也不同於老立委，較多元，詳可參見附錄五。

41 當時僅 6 位民進黨立委，他們是：費希平、黃信介、江鵬堅、張俊雄、方素敏、許榮淑。參見蔡育倫，2002。

表 10：民主轉型期中(1950-1991)不同黨籍及增額背景的立法委員比率及對民主議題表達的比率

	立院中不同政黨背景立委百分比	不同政黨背景立委在民主議題上表達的百分比	立院中增額與否背景立委百分比	立委增額與否背景在民主議題上表達的百分比
1950-72				
國民黨	98%	74%		
其他	2%	26%		
1973-86			1973-86	
國民黨	95%	54%	增額	20% 60%
「黨外」	2%	37%	非增額	80% 40%
其他	3%	9%		
1987-91			1987-91	
國民黨	88%	46%	增額	45% 92%
民進黨	7%	45%	非增額	55% 8%
其他	5%	9%		

資料來源：

1. 蔡育倫, 2002, 「台灣民主化歷程中政治菁英、選舉機制及媒體的角色探討——以第一屆立法委員的退職歷程為個案」, 中山大學政治所碩士論文, 61。
2. Da-chi Liao, 1990, "The Influence of Culture on Information Gathering in Organizations: An Authoritarian Paradigm," Ph.D. Dissertation, University of Michigan, 244.

他們也僅佔全體的 2%，但他們對民主議題的訴求頻率則佔了當時全體的 37%。相對的，國民黨在該階段仍佔有 95% 的席次，但民主議題表達頻率僅佔全體的 54%。在第三階段的快速民主化時期，民進黨雖僅佔 7% 席次，但民主議題表達頻率佔全體的 45%。

至於增額立委部份，他們的表現也確實超過他們量數上的限制。在 1973 到 1986 年間，他們平均大約佔全體立委的 20%，但他們在民主議題的訴求上，佔全體的 60%。到下一個時期，92% 的民主議題是由佔全體大約 45% 的增額立委所提出。

從以上的討論可以看出立法委員背景的一些主要質變與立法院角色變遷

的牽繫。如果我們再進一步看一些個別立委，如費希平，⁴² 康寧祥，⁴³ 及朱高正⁴⁴ 等，他們在不同階段進入立法院，也都曾扮演喚醒立院及其他立委關注重要民主議題的角色，因有關這三個人在台灣民主化過程中的角色討論及相關文獻已有一些，⁴⁵ 本文未再做深度追索，而留給未來相關的研究。

雖然很難有直接的證據證明這些個別立委，或不同性質背景的立委，在立法院中積極表達對民主改革的需求，是造成國民黨威權體制由硬性轉為逐漸開放一些中央參政機會給台灣人民，再終於全面開放的重要壓力；但至少「第一屆中央民意代表全面退職改選」這一項相當關鍵的威權轉型民主的改革措施，如前所述，立法院一方面在 1987 年就有議題設定之功；另一方面，個別立委（如朱高正等），民進黨立委及增額立委等確實曾集中火力，要求此項改革，⁴⁶ 最後終能在 1991 年年底實現，而開啓了台灣進入民主鞏固時期。

伍、結語

本文試圖更細緻的開展國會角色及政治系統民主化變遷之間的關係。首先，本文試圖挑戰有關威權體制中立法機構的一個刻板印象——橡皮圖章，而提出另外的比喻為「睡獅」，試圖傳達即使是在硬性威權期，國會也不是完全隨人擺佈，毫無生氣的圖章，而仍是有動能的意涵。同時，因為類比為「睡獅」，表示隨環境的變遷，國會也會有改變甦醒的可能。

本文然後預設政治環境的變遷與立法機構角色變遷是相應連鎖的。較精

42 在台灣硬性威權期（1950-72），費希平曾提出關鍵民主議題 5 次，而那時全部的次數不過 58 次，參見附錄四。

43 康寧祥在 1972 至 1978 年蔣經國任行政院長時，以勇於提出民主議題和蔣經國對話著稱。有關這一段或可參見任育德整理，2003，〈台灣情、本土心—蔣經國先生逝世十五週年紀念口述歷史座談會〉紀錄，康寧祥口述部份，《近代中國》，153: 3-43。

44 朱高正於 1986 年底當選立委，隨後即在國會掀起巨大風波，以「老賊」冠名於老立委，以強烈議事杯葛手段凸顯國會結構之不合理，甚至被媒體冠以「國會藍波」封號。其以杯葛手段來推動老立委之退職，可參見 Liao Da-chi, 1994: 203-223。

45 參見註 43 及 44。唯這三人中，有關費希平的研究或文章最少，有待將來有興趣的人繼續挖掘。

46 參見註 44，及蔡育倫，2002。

確一點的說法是，一頭「睡獅」般的議會是存在一個硬性威權體制中，它能甦醒過來，通常是由於硬性威權控制在某些層面放鬆而成軟性威權；而這時，它也較能對環境的變化及需求做出粗略的回應；而一個「醒獅」似的議會較有能力轉換成一個「吼獅」，它不僅能大聲回應環境需求，也能帶領較激進的民主討論，而這時的环境也會顯現要求快速民主化的呼聲。這樣「河東獅吼」般的議會可以持續到民主鞏固期仍能不時發出震懾性的吼聲，只是聲量可能不如快速民主化期間大，內容也不如前期激進。

本文第三項預設是認為政體民主轉型與議會角色變遷之間存在著辯證的關係，不是線性可以理解的。這也就是說在民主化過程中所發生不論是量變或質變都值得珍視，因為質量之間的互相牽引可以強化彼此促進民主長程發展的力量。

台灣的立法院被用來做為檢視以上三項預設的個案，檢視的結果大體上還符合理論的期待。首先是立法院在台灣的硬性威權期，確實不完全像「橡皮圖章」般的靜態被動，而較像一頭有生命力，偶而發出為威權當局不喜聲音的「睡獅」，也就是有極少一部份的立法委員在這段期間（1950-72）仍甘冒大不諱提出民主議題，而這些議題的精髓及精義也一直被流傳下來。

其次，立法院角色與政治環境變遷的對應關係似也相當明確。透過以外部環境直接影響到立法院的制度安排變遷為指標，來區隔台灣民主化的不同階段，本文也發現在不同階段中，立法院和外部媒體對民主議題關懷情形呈現不同關係。在硬性威權期，立法院確實較不能反應廣闊環境的需求；在軟性威權時期，立法院回應的情形好一些，雖然仍不能很精準的掌握分辨這些外部需求；在快速民主化期間，立法院不僅嘶吼回應外部，而且能在外部環境中設定民主議程供大家討論推進；到了民主鞏固期，立法院仍然「獅吼」，只是與環境的關係似較前更能相互唱和。

第三項關於在立法院中推動改革的力量，以致於讓立法院能改變，同時也造成政體的改變，它確實一方面來自一些個別立委長期以來的努力；另一方面則是立法院在每一階段中不同背景成員以超過其量數的民主追求表現來推進的成果。而同時也一樣重要的是，這些「質」的努力及成就，與政治體系中不同階段制度安排轉換下立委量與質的變遷是密不可分，相生相隨的。

總結，本文的理論是以台灣及其立法院為應用個案，且時間上縱跨 50 年 (1950-2000)；資料取材上主要是立法院公報中立法委員口頭質詢有關民主議題的記錄，及相同時期，台灣持續存在的三大報紙針對這些民主議題的相關報導，並以此做為環境變遷的一項指標。這樣的取材優點是有一定的系統性，及相當的代表性（反應每個時期的立院及媒體關心民主議題情形），但也難免有所限制。比如媒體報導是否能準確反應環境的變遷情形，尤其國民黨一黨威權時代，對媒體有相當的控制。本文也了解這樣的問題，所以特別不選錄中央日報的報導，而挑選能長期存在，又多少還能反映一些當時民間或知識菁英聲音的中國時報、聯合報、及自立晚報，做為一縱跨五十年的環境變遷切面，雖不能達百分之百效度，但其系統性卻很難有其他指標可以替代。

最後，從這樣的切面中，本文所觀察驗證到的國會角色轉變與政治系統民主化的關係，或可有兩項經驗供有興趣的人士參考。一個是一旦立法機構在所謂的憲政體制中建置，不管它目前如何的被壓制，它應該會有機會發出「河東獅吼」；其次是威權體制中的個別議員不需要太小看自己，有機會做民主怒吼時不要放棄，因為誠如諺語所云：功不唐捐，任何在過程中付出的努力都不會只是一場「空」。

附錄一：【立法院公報】登錄

一、登錄年抽樣方法

依【新聞天地】有關「第一屆資深立委改選與否」之議題出現時間點及頻率，原則上先選定以民國的單數年（41、43、45...等）做為系統抽樣的代表年；同時考慮資料的實際狀況（41年【立法院公報】原件已不可得），及外界波動牽連立法院內部可能有的連帶變遷，同時【新聞天地】也出現較集中的相關議題討論（如民國60年退出聯合國，民國76年以後的民主議題密集出現）；最後選定登錄的年數為：42、43、45、47、49、51、53、55、57、59、60、61、63、65、67、69、71、73、75、76、77、78、79、80、81、83、85、87、89；共計29年。

二、【立法院公報】登錄格式

項目

1. ID
2. 行次
3. 立法院公報年度
4. 立法院公報卷數
5. 立法院公報期數
6. 立法院屆別
7. 立法院會期
8. 院會性質
9. 施政總質詢人次
10. 質詢人背景：(1)黨籍(2)是否增額
11. 質詢有無涉及民主議題
 - (1)人權（屬個人權益，含二二八等）
 - (2)全面改選中央民代
 - (3)解除戒嚴
 - (4)傳播自由、集遊自由

(5)軍隊國家化、行政中立、國安法制化

(6)擴大政治參與

(7)其他（保障弱勢、程序正義等）

12. 提出民主議題者質詢背景 (1) 黨籍 (2) 是否增額

三、登錄程序

1. 登錄員的錄用及訓練：登錄員以中山大學政治所研究生為主要班底，共計廿三人，另聘有台大政研所研究生一人，中山大學企管系四年級學生兩人。合計廿六人，於六月底錄用，七月初分別在高雄、台北舉辦兩場「立法院公報」登錄說明會，每次說明計約三小時，並馬上實地拿出公報做演練試登（台北場地為立法院圖書館，高雄為中山大學圖書館）。

2. 登錄作業過程：

(1)時間：主要利用暑假，自 2001 年 7 月至 9 月中，後再經檢查，交互登錄等，全部作業至 2001 年 12 月大體告一段落。

(2)地點：主要分成台北立法院圖書館及國家圖書館；以及高雄中山大學圖書館。前者係因為立法院圖書館 8 月中以後閉館整建，所以移至「國圖」。而後者則係因中山大學圖書館僅藏有民國 74 年以後的「立法院公報」，所以民國 41 年到 75 年，必須在台北登錄，高雄區則主要登錄 76 年到 89 年。

(3)做法：每一登錄員發有「登錄規格說明」、「登錄注意事項」、「與民主議題相關法案」的清單、歷屆立法委員名單及其黨籍、增額與否背景註明清單，以為登錄時之參考。其次，北、高兩地，均就登錄員中挑選較有經驗者，擔任隊長，負責聯繫及簡單疑問之解答。研究計畫主持人雖主要坐鎮高雄，除開放手機隨時回答問題外，亦每星期抽一天至台北與登錄員會面。遇有共通性之問題，隨時加入「登錄注意事項」中。台北方面，還另請本校中山所及政研所畢業校友，現任國會助理者，就地協助。有關民主議題雖請登錄員做判斷，歸納其隸屬的類別，但亦要求從公報上複印相關資料，以為研究者日後作檢核分析之用。

(4)複查：登錄初步完成於九月中，由專任助理做全面檢查，就有問題部份退回重登，或由其他做的較好的同學，做重新交互的登錄。全部登錄格式及細節，參見廖達琪，2002，「立法院與台灣地區政治民主化（II）」，國科會專案研究計畫成果報告，4-5。

附錄二：報紙登錄

一、登錄年抽樣方法

為利於和第二年度的計畫做平行比較，原則上同樣選定以民國的單數年（41、43、45...等）做為系統抽樣的代表年；同時考慮三大報現存狀況，比第二年度的【立法院公報】多收錄了二年—民國 40、41 年。詳細抽樣收錄年為 40、41、42、43、45、47、49、51、53、55、57、59、60、61、63、65、67、69、71、73、75、76、77、78、79、80、81、83、85、87、89；共計 31 年。

二、報紙登錄格式

項目

一、ID

二、報別

三、出報年

四、出報月

五、出報日

六、版次

七、性質

1. 社論（自立短評）

2. 新聞事件報導

3. 記者評論類（我見我思、黑白集...等）

4. 讀者投書類：自立論壇、時論廣場（意見橋）、民意論壇

5. 特定人士的邀稿、專家評論、專欄

6. 專訪

7. 副刊

8. 其他

八、版面大小縱×橫

九、何類民主議題（法案）

1. 人權（屬個人權益，含二二八等）

2. 全面改選中央民代
3. 解除戒嚴
4. 傳播自由、集遊自由
5. 軍隊國家化、行政中立、國安法制化
6. 擴大政治參與
7. 保障弱勢
8. 程序正義
9. 司法獨立
10. 其他

三、登錄程序

1. 登錄員的招募及訓練：除計畫專任助理亦加入登錄行列外，其餘登錄員皆為中山大學政治所研究生，更有一位博士生參與，合計十三人，分兩次招募。第一次共招募了八位登錄員，都是第二年度「立法院公報」資料蒐集時的班底，已有良好豐富的登錄經驗，可降低資料蒐集與登錄的誤差，提高準確度。於六月中召集，說明解釋登錄相關準備工作後，即自行上工。後因工作量甚多，恐於預定期限內無法完成既定目標，於是又於九月新生入學之際，進行第二次的登錄員招募，錄用了五位新手，施以詳細的登錄訓練後，也即展開工作。
2. 登錄作業過程：
 - (1)時間：自暑假開始即展開，因為報紙資料甚多，且須影印整理，後再經檢查，交互登錄等，全部作業至 2003 年 4 月才大致告一段落。
 - (2)地點：依據三大報現有館藏情形，分台北國家圖書館、高雄市立圖書館總館與高師大圖書館等三地同時進行。極少數部份沒有報紙原件館藏，則以電子資料庫查詢。
 - (3)做法：每一登錄員發有「三大報現存狀況」、「報紙登錄規則」、「民主議題定義」、「登錄員與工作分配表」、及「登錄前準備工作」，以為登錄時之準則與參考。每一位新手皆派一位有經驗的登錄員帶著做，若有問題即可馬上提出討論，爭議較大的問題，則

立即向計畫主持人研究室回報，或於兩週一次的 coding 會議中提出，一併由計畫主持人解答，專任助理做進一步整理，然後統一公告。有關民主議題的報導雖請登錄員做判斷，歸納其隸屬的類別，但亦要求從報紙上複印相關資料，以為研究者日後作檢核分析之用。

- (4)複查：分兩階段，第一階段—因登錄工作多為群體進行，一邊登錄即一邊互相檢證、複查；第二階段—每位登錄員於完成一部份後即交給專任助理做抽樣檢查，就有問題部份退回重登。因大部分都是有經驗的老手（8/13），退回重登的機率不高。

全部登錄格式及細節，參見廖達琪，2003，「立法院與台灣地區政治民主化（III）」，國科會專案研究計畫成果報告，2。

附錄三：立法院通過關鍵的民主議題相關法案

序號	通過日期	法案名稱
1	69/5/6	動員戡亂時期公職人員選舉罷免法
2 ★	76/6/23	動員戡亂時期國家安全法
3 ★	76/7/7	宣佈解嚴
4 ★	77/1/11	動員戡亂集會遊行法
5 ★	78/1/20	動員戡亂人民團體法
6 ★	78/1/26	第一屆中央民代自願退職條例
7	80/5/17	廢止懲治叛亂條例
8	80/6/29	社會秩序維護法
9	81/6/30	貪污治罪條例
10	81/7/3	人民團體法
11	81/7/7	國家安全法
12	81/7/14	集會遊行法
13	82/12/14	人民團體法增訂條文
14	82/12/30	國家安全會議組織法
15	82/12/30	國家安全局組織法
16	83/6/3	選罷法部分條文
17	83/7/7	省縣自治法
18	83/7/8	直轄市自治法
19	83/7/15	選罷法部分條文
20	83/10/6	選罷法部分條文
21	83/10/20	選罷法部分條文
22	85/1/12	國安法修訂
23	85/9/6	修正民法親屬部分條文
24	85/9/19	公設辯護人條例修正
25	85/10/3	貪污治罪條例修正
26	87/5/5	犯罪被害人保護法
27	88/1/12	廢止出版法
28	88/1/13	地方制度法

29	89/1/15	二二八事件處理及補償條例
30	89/1/15	國防法
31	89/6/27	公職人員利益衝突迴避法
32	89/6/30	公職人員選罷法修正
33	89/10/13	刪除選罷法 32 條
34	89/12/15	不當審判補償條例

資料來源：立法院網站 http://npl.ly.gov.tw/www/home.jsp?page_url=/www/law/law5.jsp&key_id=49&folderName=m0

附錄四：立法院公報民主發言詳細登錄 (1954-1972) (院會)

序號	民國	發言者	黨籍	民主議題	發言內容
1	43	趙惠謨	國民黨	D 言論自由	社會缺乏建設性的批評～，本席感覺這不是行政當局下命令不准批評政府，但認為行政當局不僅虛懷若谷，還應追求建設性的批評為什麼很少？求得其原因而加以改進，這對於民主政治，是有很大的幫助的。
2	43	楊一峰	國民黨	F 擴大政參	工人所佔的百分比，數字雖然較小，但在大的城市，如台北、高雄、基隆等市所佔數目，怕也不少。只以本身智識水準較低，又沒有人員和金錢的憑藉，以致不能和地方仕紳立於平等地位，來競選省縣市議員。這由於臨時省議會沒有一個代表農工的議員，以及台中市工人競選議員的落選，即可以看出。為達成全民政治，為表示扶植農工，增列省縣市議會農工保障民額，似有其必要。
3	43	段永慶	國民黨	A 人權	參觀看看守所，發現許多兒童與其父母同居於看守所內～
4	43	丘漢平	國民黨	A 人權	非現役軍人都在受著軍事審判～司法獨立，治安機關對其偵訊之案件不應過問，更不能做相反的作法。
5	43	文群	國民黨	D 言論自由	有關政治健康的問題，就是言論自由問題～譬如實行地方自治，舉行普選，就要發揮言論自由，這是對國民施行政治教育一個很好的機會，可是為什麼對於競選的言論要有許多限制，這是很可惜的。
6	43	武誓彭	國民黨	F 擴大政參	完成全國的省自治，依次推進，不會妨害反共抗俄的措施。制定省縣自治通則，以勵行法治，完成省縣自治，進而實現民主與自由的措施。
7	43	鄧翔宇	國民黨	D 言論自由	我們真的有言論自由嗎？
8	43	文群	國民黨	D 言論自由	結社自由與言論自由問題～一個國家要有反對黨存在，才算是真正的結社自由～
9	43	李公權	青年黨	B 改選	立法委員候補人遞補問題～繼續行使職權與延長任期是一事的兩面，任期不延長，無從行使職權，繼續行使職權，當然任期延長。
10	43	何景寮	國民黨	F 擴大政參	請問院院長台灣省何時實行省地方自治，將省長付之普選？

11	43	吳延環	國民黨	A 人權	以往軍法審判確有很大的冤枉,很大的錯誤~在軍隊裡過去亂抓老百姓,「亂給戴帽子」的是很多。
12	43	劉錫五	國民黨	E 國安法制化	國防組織法
13	43	楊一峰	國民黨	F 擴大政參	人民應該行使選舉罷免創制複決四種政權。
14	43	魏佩蘭	國民黨	A 人權	警察機關之措施,執行得當,足以保障人民身體自由,稍有偏差,亦必立即妨害人民身體自由。
15	43	梁肅戎	國民黨	A 人權	軍法不得審判之案件,當然包括不得偵察,但據本席所知,台灣省保安司令部並未遵照上述辦法之規定,有違法逮捕偵訊人民的情事。
16	43	李公權	青年黨	E 軍隊國家化	軍隊離開黨
17	43	李公權	青年黨	D 言論自由	反對黨的成立問題
18	43	夏濤聲	國民黨	D 結社自由	實行民主,就不應該凍結政黨
19	43	楊寶琳	國民黨	D 出版自由	出版法是限制新聞界的一切措施,應該公開審查
20	47	彭善承	國民黨	D 人身自由	自費留學也要考試是相當不合理的,國內無深造機會,他有錢願意出去,為何要剝奪他的機會?
21	49★	費希平	國民黨	D 言論自由	我希望政府能尊重言論自由
22	49	周樹聲	國民黨	A 人權	逮捕犯人須以本人為限,不可連累家屬。
23	49★	費希平	國民黨	A 人權	雷震非軍人,且叛亂罪證又不充足,而政府竟將之逮捕交軍法審判,這是否公然違憲,侵犯人身自由?
24	49	梁肅戎	國民黨	A 人權	雷震不應以軍法來審判
25	49	董微	青年黨	A 人權	同上
26	53	李公權	青年黨	F 擴大政參	立委遞補問題
27	55	李公權	青年黨	D 出版自由	開放報禁
28	55	曹俊	國民黨	A 人權	制定冤獄賠償法
29	55	余凌雲	國民黨	A 人權	制定冤獄賠償法
30	55	梁肅戎	國民黨	A 人權	應防止濫行羈押權
31	55	吳望伋	國民黨	F 擴大政參	以職業團體代表來充實加強立法院
32	55	董微	青年黨	D 自由	開放民營電台
33	55	鄧翔宇	國民黨	A 人權	保護人權
34	57	劉錫五	國民黨	E 國安法制化	儘速制定國防組織法
35	57	莫萱元	國民黨	A 人權	平反冤獄
36	57	莫萱元	國民黨	D 自由(組黨)	主張制定人民結社法或政黨法

37	57	莫萱元	國民黨	F 擴大政參	北市區長應由人民選舉產生。
38	59	趙家焯	國民黨	D 自由	宗教自由
39	59	趙家焯	國民黨	A 人權	人民有訴訟權
40	59	楊大乾	國民黨	F 擴大政參	儘速公佈實施省縣自治通則確實推行民主政治
41	59	楊寶琳	國民黨	F 擴大政參	地方自治
42	59	黃信介	無	A 人權	「台灣省戒嚴時期取締流氓辦法」違憲違法。
43	60	徐中齊	國民黨	D 自由	人民應該有出版自由
44	61	何景察	國民黨	F 擴大政參	到底何時中央才會通過省縣自治通則～是否仍有必要繼續實施戒嚴
45	61	何景察	國民黨	C 解嚴	我們應該解除戒嚴
46	61	王夢雲	青年黨	A 人權	刑求逼供之手段，應予革除。
47	61	胡鈍俞	國民黨	D 言論自由	開放報禁
48	61	鄧翔宇	國民黨	B 改選	逐步中央民代改選
49	61	黃通	國民黨	B 改選	逐步中央民代改選
50	61	李文齋	國民黨	D 自由	人民應該擁有言論自由
51	61	劉振東	國民黨	D 自由	大眾傳播媒體不應受政府控制
52	61	梁許春菊	國民黨	B 改選	中央民意代表應全面改選
53	61	徐中齊	國民黨	D 自由	言論自由
54	61	吳春晴	國民黨	B 改選	中央民意代表應增補
55	61★	費希平	無	D 自由	政黨政治，自由組黨
56	61★	費希平	無	C 解嚴	解除戒嚴
57	61★	費希平	無	D 自由	言論自由應受保障
58	61	費玉明	國民黨	F 擴大政參	鄉村長選舉資格不應限定為 61 歲以下

★費希平於民國 49 年因雷震案質詢當局，被罰停國民黨權一年。民國 51 年，國民黨辦黨員登記，費希平沒有辦理，成為無黨籍立委。

附錄五：第一屆立法委員不同政黨背景與 增額所佔席次

	總席次	國民黨		民進黨**		其他		增補	
1969	445	442	99.33%	—		3	0.67%	11	2.47%
1972	461	451	97.83%	—		10	2.17%	51	11.06%
1975	417	407	97.60%	—		10	2.40%	52	12.47%
1980*	406	388	95.57%	6	1.48%	12	2.96%	97	23.89%
1983	366	351	95.90%	6	1.64%	9	2.46%	98	26.78%
1987	323	302	93.50%	12	3.72%	9	2.79%	100	30.96%
1989	225	189	84.00%	21	9.33%	15	6.67%	130	57.78%

資料來源：

1. 蔡育倫，2002，「台灣民主化歷程中政治菁英、選舉機制及媒體的角色探討—以第一屆立法委員的退職歷程為個案」，高雄：國立中山大學政治所碩士論文，6。
2. Da-chi Liao, 1990, "The Influence of Culture on Information Gathering in Organizations: An Authoritarian Paradigm." Ph.D. Dissertation, University of Michigan, 244.
3. 表 1、3、5。

*：1978 年底原應有一次增額立委選舉，但因美國卡特總統於是年 12 月 16 日宣佈將於 1979 年元月與中共建交，而與中華民國斷交，當時總統蔣經國乃宣佈暫停該次選舉，以處理國家緊急狀況，後於 1980 年底恢復增額立委選舉。

**：民進黨名目上雖於 1986 年才正式成立，但其前身「黨外」（國民黨之外）於 1978 年 10 月由黃信介、王拓等組成「台灣黨外人士助選團」開始，即成為準政黨式的在運作，所以這裡自「1980」年起，即有民進黨的席次計算，所算即為當時被標為「黨外」團體的人士。

參考資料

一、中文部分

任育德（整理）

2003 〈台灣情、本土心——蔣經國先生逝世十五週年紀念口述歷史座談會〉紀錄，《近代中國》153：3-43。

周琇環、陳世宏（編）

2000 《組黨運動》。台北：國史館。

程玉鳳、李福鐘（編註）

2001 《國會改造（1948-1972）》。台北：國史館。

廖達琪

2003 〈議會與民主化——一個理論架構的考量〉，楊日青（編），《兩岸立法制度與立法運作》，頁 359-381。台北：韋伯文化。

蔡育倫

2002 「台灣民主化歷程中政治菁英、選舉機制及媒體的角色探討——以第一屆立法委員的退職歷程為個案」，國立中山大學政治所碩士論文。

薛月順、曾品滄、許瑞浩（編註）

2000 《從戒嚴到解嚴（1945-1987）》。台北：國史館。

二、英文部分

Alda, Mercedes and Lourdes L. Nieto

1994 "Parliament in the Transition and in the Consolidation Process: The Case of Spain," in Longley (ed.), *The Role of Legislatures and Parliaments in Democratizing and Newly Democratic Regimes*. Research Committee of Legislative Specialists (RCLS), International Political Science Association (IPSA), Wisconsin: Lawrence University.

Chu, Chi-hung and Richard L. Eengstrom

1984 "The Impact of the 1980 Supplementary Election on Nationalist China's Legislative Yuan," *Asian Survey* 24(4): 447-58.

Cooper, Joseph and David W. Brady

1981 "Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn," *American Political Science Review*, June: 411-25.

Diamond, Larry, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset (eds.)

1988 *Democracy in Developing Countries*. Boulder, CO.: Lynne Rienner Publishers: xvi.

Easton, David

1957 "An Approach to the Analysis of Political Systems," *World Politics* 9: 383-400.

Huntington, Samuel P.

1968 *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Ilonszki, Gabriella

- 1994 "From Systemic Change to Consolidation: The Hungarian Legislature—An Institution in Search of Roles," in Longley (ed.), *The Role of Legislatures and Parliaments in Democratizing and Newly Democratic Regimes*. RCLS, IPSA, Wisconsin: Lawrence University.

Jen, Teh-hou

- 1978 "The Constitutional Development of the R.O.C: Law and Politics in Taiwan, 1949-75," Ph.D. Dissertation, *New School for Social Research*: 3 (Unpublished).

Liao, Da-chi

- 1990 "The Influence of Culture on Information Gathering in Organizations," Ph.D. Dissertation, University of Michigan: 244 (Unpublished).
- 1994 "An Authoritarian Regime Legislature's Role in Promoting Democracy: An Examination of the Extra-Institutional Strategies of Taiwan Legislators," in Longley (ed.), *The Role of Legislatures and Parliaments in Democratizing and Newly Democratic Regimes*. RCLS, IPSA, Wisconsin: Lawrence University.
- 1997 "Taiwan's Legislature," in the *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Books.
- 2000 "Parliaments and Democratization—A Theoretical Framework Consideration." Paper presented at the 18th World Congress, IPSA, August 1-5: 2-5.

Linz, Juan J. and Alfred Stepan

- 1996 *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Longley, Lawrence D. (ed.)

- 1994 *The Role of Legislatures and Parliaments in Democratizing and Newly Democratic Regimes*. RCLS, IPSA, Wisconsin: Lawrence University.

Longley, Lawrence D.

- 1996 "Parliaments as Changing Institutions and as Agents of Regime Change: Evolving Perspectives and A New Research Framework," *Journal of Legislative Studies* 2(2): 22-44.

Longley, Lawrence D. and Taylor M. Hoffman

- 1999 "Parliamentary Members and Leaders as Agents of Reform: Parliamentary and Regime Change Revisited," in Longley, Agh, and Zajc (eds.), *Parliamentary Members and Leaders*. RCLS, IPSA, Wisconsin: Lawrence University.

Longley, Lawrence D. and Drago Zajc (eds.)

- 1998a *The New Democratic Parliaments: The First Years*. RCLS, IPSA, Wisconsin: Lawrence University.
- 1998b "The First Years of the New Democratic Parliaments," in Longley and Zajc (eds.), *The New Democratic Parliaments*. RCLS, IPSA, Wisconsin: Lawrence University.

Longley, Lawrence D., Attila Agh., and D. Zajc (eds.)

- 1999 *Parliamentary Members and Leaders: The Delicate Balance*. RCLS, IPSA, Wisconsin: Lawrence University.

Marcuse, Herbert

- 1999 *Reason and Revolution: Hegel and the Rise of Social Theory*. New York: Humanity Books, Part II: 251-388.

Mezey, Michael L.

- 1985 “The Functions of Legislatures in the Third World,” in Loewenberg, Gerhard Samuel C. Patterson, and Malcolm E. Jewell (eds.), *Handbook of Legislative Research*. Cambridge: Harvard University Press.

O'Brien, Kevin J.

- 1990 “Is China’s National People’s Congress A ‘Conservative’ Legislature?” *Asian Survey*, xxx (8): 782-794.

Olson, David

- 1998 “The Parliaments of New Democracies: The Experience of Central Europe,” in George Kurian (ed.), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Books.

Packenham, Robert A.

- 1970 “Legislatures and Political Development,” in Kornberg, Allan and Lloyd D. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*. Durban, N.C.: Duke University Press.

Polsby, Nelson W.

- 1975 “Legislature,” in Greentín, Fred I. and Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*. Reading, Mass: Addison-Wesley.

Rundquist, Paul S.

- 1991 “Legislative Assemblies: The Seed of Democratic Reform.” Paper presented at the XVth World Congress of the IPSA, July: 21-25.

Strahan, Randall

- 1994 “Leadership and Institutional Development in the Early Nineteenth Century US House of Representatives,” in Longley (ed.), *The Role of Legislatures and Parliaments in Democratizing and Newly Democratic Regimes*.

Winckler, E. A.

- 1984 “Institutionalization and Participation on Taiwan: From Hard to Soft Authoritarianism,” *China Quarterly* 99: 481-99.

Wu, Jaushieh

- 1992 “Politics of Constitutional Reform in the Republic of China: Problems, Process, and Prospects,” *Issues & Studies* 28(9) (September): 85-106.

Yu, Keping

- 1997 “The People’s Congress System in Reform China.” Paper presented at the 17th World Congress, IPSA, July: 17-21.

Zajc, Drago

- 1998 “From Systemic Change to Consolidation: The Slovenian Parliament in a Process of Transition,” in Longley and Zajc (eds.), *The New Democratic Parliaments*. RCLS, IPSA, Wisconsin: Lawrence University.

How Does a Rubber Stamp Become a Roaring Lion—The Case Study of the Transformation of the Taiwanese Legislative Yuan's Role During the Process of Democratization (1950–2000)

Da-chi Liao

Professor and Director of Institute of Political Science,
National Sun Yat-sen University

ABSTRACT

A legislature in an authoritarian system usually is portrayed as a 'Rubber Stamp'. That is, it only has symbolic meaning, and no substantive functions. However, if an authoritarian system has been undergoing democratic change, the functions of its legislature must have also been transforming from being very weak (a rubber stamp) to being quite strong (a roaring lion). How has this transformation process developed? This is the main focus of this paper.

This paper tries to explicate the relationship between legislatures and democratization from a dialectical perspective. This means that neither can a legislature alone promote democratization in a given system, nor should a strong legislature solely arise as an effect of democratization.

The changing relationship between legislatures and the political systems they establish should be cumulative, on the one hand. That is, the systems must have been constantly undergoing some democratically oriented changes, with their legislatures thus correspondingly reflecting those changes. On the other hand, the changing relationship between the two should result from both institutional influence and individual force. That is, the institutional arrangements of a given system should establish the foundation for its legislature's being able to realize democracy. How-

ever, if individual efforts both from inside and outside of the legislatures are not focused on pursuing democracy, the institutional mechanism cannot be fully utilized to fulfill its given functions.

Based upon the foregoing theoretical propositions, this paper will employ Taiwan's Legislative Yuan as a case to study its role change linked to Taiwan's democratic development.

Key Words: democratization, Taiwan, Legislative Yuan, rubber stamp, parliament